

地方財政計画と地方自治体の自由度

中 島 正 博

はじめに

日本の国・地方行財政関係については、これまで、地方自治体は国とは異なる法人格を持ち、自治的・自律的に運営されているものの、権限、財源、人間というかたちで国の強い集権のもとにあるというように集権制を前提に議論がなされてきた¹⁾。

一方、丸山【1989】は、日本の国・地方の財政関係を、「分権の実態と分権化へのポテンシャルティの高い柔構造的集権制²⁾」と定義している。丸山は、機関委任事務や行政指導など監護関係は強く、教育や福祉のみでなく公共事業も含めた縦割りの補助金システムがあるという意味で集権化は認めている。すなわち、国家財政や地方財政が完全とっていいほどの体系的な連動システムに組み込まれていること（国の法律である地方税法で地方税の課税が規定されていること、各省庁の実施する地方自治体の負担を伴う法令・予算については総務大臣の意見を求めること、地方財政計画によって自治体の財政運営が統制されていること）という基本システムの下、行政指導などの監護的關係、法定外普通税や起債の許可などの調整的關係、さらに国庫支出金の配分などの誘導的關係という個別システムがあるとしている。その一方で、地方自治体の処理する事務の範囲が広いこと、地方交付税という一般財源の移転による財政調整制度があること、明治以来100年の地方自治行政の実績があること、住民の行動力とともに地方自治体の能力向上があることから、集権の実質的内容は部分的でありゆるやかであるとして、これをもって丸山は、分権の実態と分権化のポテンシャルティが高いと定義したのである。

とはいえ、丸山は、分権の実態については、国と地方の歳出割合がハーモニーをもって変動していること、同一の事務を機能分担していること、地方自治体の一般財源がほぼ50%台で安定していること、財政調整が機能し国内全土における一定水準以上の行政を保障していることをあげているものの、地方自治体の裁量や自由度といった視点から必ずしも定量的な把握をしているとはいえない。

そこで、本稿は、丸山説を前提に、国が定めている地方財政計画において、地方税や地方

1) たとえば、神野【1998】では、国庫補助金や地方債許可制度という中央集権のもとで、地方自治体が公共サービスと公共投資の大半を担っている意味で分散しているとして「集権型分散システム」と定義している（110ページ以降）。

2) 丸山【1989】23ページ。また、重森【1992】では、公共事業分野では、中央集権の土建国家構造ないし成長型集権構造があるとしつつも、分権と住民自治を基盤としつつナショナル・ミニマムを全国的財政調整システムによって保障するための「柔構造的な分権」は必要であるとしたうえで、持続型・成熟型財政運営への転換が必要であると提言している。

交付税という一般財源が歳入として計上されていることの意味を検討することを通じて、日本の地方自治の分権の実態について検討することとしたい。

さて、日本の国・地方の政府間関係については、行政学からの接近の蓄積が多い。

行政学の分野からは、これまで、国の集権構造と地方自治の拡充（分権）という「集権—分権」軸のみではなく、事務執行の観点から、国と地方がそれぞれ明確に区分された事務を執行する「分離」と中央政府の事務とされるものも地方政府に委任して行う「融合」を両軸としたマトリックスでの分析が行われてきた³⁾。

さらに、中央政府が社会政策や再分配政策を集権的に行っているとするを前提に、福祉国家における中央地方関係の検討が行われている。たとえば、北山【2011】は、「地方政府の能力」と「中央政府の監督」という軸で分析したセラーズら【2007】を紹介しつつ、日本において医療保険制度を例に考察を加え、ドイツと同様の職域保険をベースとして発足したうえに、税投入をすることで国民皆保険を実現したという歴史的経過があることが、スウェーデン的な要素が増してきた理由だと結論している⁴⁾。

セラーズら【2007】は、地方政府の能力として、地方自治の憲法的保障や公的支出に占める地方支出の割合等を指標に、また、中央政府からの監督として、中央政府から地方政府の首長の任免、地方政府の全収入に占める補助金の割合や地方税の自律度等を指標に、先進国を分類した。結論としては、多くの国で地方政府の能力は低い中で北欧諸国のみが地方政府の能力が高いこと、中央政府からの監督度合いについては、ベルギーやスペインなどで監督度合いが強く、アメリカで監督度合いが弱いことを示した。日本は、スウェーデンに比べると地方政府の能力は低く、中央政府の監督は強いものの、ドイツやオランダといった中部ヨーロッパ諸国よりも地方政府の能力が大きいことから、(北欧) 社会民主主義国としてのグルーピングがなされている⁵⁾。

セラーズらの検討のように、たしかに日本の地方自治体は中央政府の監督が強いもとで、「福祉国家」の確立に力を発揮してきた役割を担ってきた。財政的にいえば、中央政府からの財政移転が地方自治体の収入の多くをしめており、集権的な構造である。しかし、何より、地方自治体にその実施が任されており、福祉分野においても、中央政府から地方自治体への財政移転には地方交付税という一般財源も含まれるのである。一般財源であるなら、その用途は自治体の裁量のもとにあり、必ずしも国の意思に従う必要はない。したがって、地方自治体がその裁量をどのように発揮しているかの検討も含めた、定量的な分析に意味がある。

3) 天川【1986】参照。いうまでもなく日本のシステムは「融合」型である。また、金井【2006】は、日本の地方行財政は、分散の側面を志向しつつ、実態として中央政府と融合しており、地方団体間の競争ないし協調のもとで、画一的な行政となってきたことを「地域型福祉国家モデル」として分析している。

4) 北山【2011】182-183 ページ。

5) Sellers and Lindström【2007】621 ページの図1（北山【2011】23 ページの図1-3）では、地方政府の能力を横軸、中央政府の監督を縦軸にした散布図を用いている。

これまでの先行研究では、国・地方の行財政関係についてのキーワードである分権の実態についての定量的な分析が少ない。地方自治体の課税自主権が運用の問題として実施されず、中央政府からの監督をうけていても、地域の特性や住民の選好にあわせて政策を実施できる地方自治を發揮する自由度があるならば、必ずしも監督度合いが強いとは評価できないだろう。このことは、福祉国家の「社会福祉・社会保障」の側面だけにとどまらず、国・地方関係の一般論としても援用できる。

丸山説を前提に地方自治体の分権の実態について検討することを目的とする本稿では、自由度をキーワードにして、地方自治体の一般財源（教科書的には地方自治体が自由に使えるとされる）の実際について検討する。

一般財源の教科書的な意味とは異なり、歳入・歳出が相等する地方財政計画において、地方税、とりわけ留保財源においても使途が定められていることを指摘したのは、小西砂千夫である。

小西は、小西【2012a】や小西【2012b】において、地方財政計画の構成を分析することにより、「基準財政需要額は、歳出の内容に基づく財政需要の絶対概念ではなく、財政需要の一部を捕捉する相対概念であり、同様に、留保財源を標準経費以外の自治体の独自財源とみることも正確ではない⁶⁾」と述べている。さらに、公債費や一般行政経費の算定の関係を考え、「留保財源はまず公債費に充当される⁷⁾」と結論づけている。

とはいえ、小西は「留保財源が自治体の独自政策の財源という見方は、正しいわけではないが、まったく間違いというわけではない⁸⁾」としており、地方自治を標榜する以上、地方自治体が独自政策を行いうる財源もまた必要であることに含みを持たせている。このような財源、地方自治の観点から、地方自治体が、それぞれの地域の状況に応じて決定・実施する独自政策（いわゆる横だしや上乗せも含まれる）を行うための財源という意味で、以下本稿では、「自由な」財源と呼ぶことにする。

さて、地方自治体の裁量にまかされる「自由な」財源のねん出方法については、以下の方

6) 小西【2012a】98ページ。小西【2012b】では、「地方財政計画の歳出を起源として、地方財政計画の歳入が決まり、歳入の内訳に応じて基準財政収入額が決まり、それと整合性を保つために基準財政需要額が決まるという流れにな」（129ページ）り、「標準的な経費の一般財源相当額は、基準財政需要額だけでなく留保財源によっても賄われるのである。基準財政需要額と留保財源は、その意味で相対的な関係であって、年度によってその区分は変わり得るものである。基準財政需要額で対応すべき財政需要の範囲は、留保財源の増減と逆方向に振れることとなる」（132ページ）としている。なお、留保財源については、すでに椎川【1983】において「留保財源の使途を地方財政計画上でみれば、交付団体についてみれば全額標準行政経費の財源となっているのに対し、不交付団体においては水準超経費の財源となるか、場合によっては一部標準行政経費の財源となっている」（96ページ）と、地方財政計画上使途が定められていることを指摘している。

7) 小西【2012a】106ページ。小西【2012b】では、「公債費については、（事業費補正等以外）は多くが留保財源対応になっていると思われる」（136ページ）としている。

8) 小西【2012a】106ページ。

法が考えられる。第一の方法は、地方財政計画と決算とをかい離させることである。一般財源であるので用途が自由であるから、地方財政計画に登載された事業（その実施に必要な財源は、最終的には地方交付税で財源保障される）を実施しないことで、財源を他の用途に使うのである。二つ目の方法は、そもそも地方財政計画そのものに自由な財源が含まれていると考えることである。とりわけ、地方税のなかの留保財源は、地方交付税の計算にあたっての基準財政需要額に算定される経費には充当されないことから、「自由」な財源と考えられているが、その当否を考える必要がある。

なお、三つめとして、法定外普通税や超過課税、使用料・手数料などの特定財源の値上げによって、必要な一般財源を余らせることもあろう。ただし、とくに後者について詳しいデータの収集が困難であることから、本稿では検討の対象とはしない。

そこで、本稿では、第1節で計画・決算のかい離について、地方財政計画の位置や機能についても含めて検討し、第2節で、通常「自由な」財源として想定されている「留保財源」について分析したうえで、第3節では、地方交付税の制度設計における「自由な」財源について考えることとしたい。こうした作業を通じて、丸山のいうところの「分権の実態」の定量的な把握ができると考えられる。

1. 地方財政計画からのかい離

本節では、地方財政計画として保障された財源を使い切らないことで、「自由」な財源をねん出する方法について検討する。

まず、地方財政計画について、その性格を見てみよう。

地方財政計画は、地方交付税法第7条に根拠をもち、原案は総務省で作成されるとはいえ、閣議決定の上、予算と同時に国会に報告される「地方財政歳入・歳出の見込み額」のことであり、これにもとづいて地方交付税（基準財政需要額）や地方債計画が立案される。自治体において当年度の予算案、財政運営の指針となるものであるが、個別の自治体の予算を足し合わせたものではない⁹⁾。

地方財政計画が、「地方財政全体としての収支の状況を明らかにし、国としてとるべき地方財政対策のよりどころとするようになったのは、昭和23年度からである¹⁰⁾」とされている。その後1950年度にはじまる基準財政需要額と基準財政収入額の差額を補填する地方財政平衡交付金制度のもとで、「現実には、各地方団体の財源不足額を計算し、その合算額を

9) 歳入面では超過課税、歳出面では国家公務員の給与水準を上回る給与、国庫補助事業の基準単価を上回る部分などが計上されない。また、積立金やその取崩しなど複数年度間の財政収支は、地方財政計画には計上されない。岡本【1995】は、翌年度の地方公共団体が行うべき仕事量を確定し、それに見合う財源を措置することで、地方財政計画は、自治省の作成する地方財政の予算であり、地方公共団体の財政運営の指針となっている、としている（33ページ）。

10) 石原【2000】215ページ～217ページ。以下の引用は同書。

基礎として平衡交付金額を国の予算に計上することは、技術的にみて非常に困難であった。そこで、従来からあった地方財政計画を利用して、地方財政計画上算出される収支の不足額を地方財政平衡交付金として国の一般会計予算に計上することとされたのである」。さらに、1954年度の地方交付税制度への移行に際しても、「内閣として（略）、毎年度の地方財政計画の策定を通して地方交付税の所要額を確保した上で、地方財政計画は国会に提出されているのである」。このように、地方財政計画と地方交付税総額は密接なかわりをもつ。

地方財政計画は、翌年度の税収見込みと各省庁の所管する国庫補助・負担金がほぼ確定した、12月の予算編成時の最終盤にその骨格があらわれる。地方自治体向け補助金総額が確定するということは、翌年度の地方自治体の行う補助事業の事業費総量がほぼ確定することである。地方財政計画は、人件費や公債費、単独事業も含めた一般行政経費などを試算し、全体としての歳出見込みとしての事業費総額が定まる。平行して、歳入見込みとしての地方税や使用料・手数料等、自治体の公共事業量にあわせての地方債が試算される。事業量にあわせての補助金が決まっているので、事業費総額からそれら歳入見積もりを除くと、必要な地方交付税額が決まることになる。

ここで毎年問題となるのは、こうして決まる地方財政計画の歳出をまかなうべき地方交付税（出口ベースと称されることが多い）と、国税5税の一定割合として決まる地方交付税交付金（入口ベースと称される）が一致する必然性がないことである。そのため、国の予算編成の最終盤に、地方財政対策と呼ばれる折衝が財務省と総務省間で行われる。上記のように自治体事業の歳出規模がほぼ確定しているので地方財政計画の歳出を引き下げることは容易ではない。そこで、1976年度の予算編成時以降、「財源不足」は、一般財源からの特例加算や交付税特別会計が他会計から借入すること、2003年度以降は臨時財政対策債という起債を特例でおこすことで、完全に補填されるとされてきた¹¹⁾。

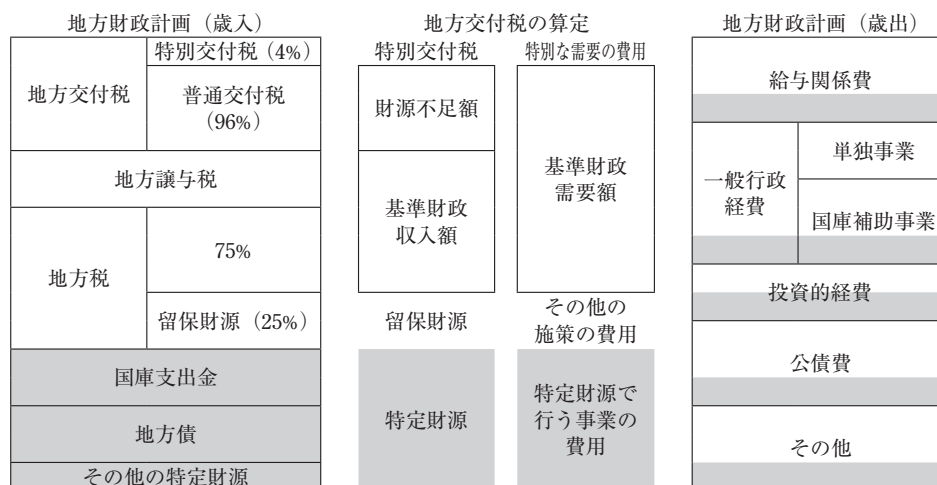
さて、このような地方財政計画と地方交付税の算定の関係を図示したのが、図1である。

地方財政計画では景気等の判断を含め地方税収が見積もられ、国の予算と合わせて国庫補助金や地方交付税総額が決まる。一方、歳出としては、給与関係費、投資的経費、公債費など決算統計という性質の分類で計上されており、扶助費や物件費等は、一般行政経費として合算して計上される。この歳出の経費のうち、特定財源でまかなわれる部分等をのぞいて基準財政需要額が計算されることになる。

赤井ら【2003】は、現在の地方交付税制度のもとで、地方財政に3つの非効率性がもたらされているとする。それは、第一に交付税の価格効果であり、資源配分が非効率であること、第二にホールドアップ効果として、留保財源が25%しかなく、地域活性化への努力を行わ

11) 地方財政対策が行われ始めた1970年代は、国の財政が危機であった時期でもあり、なぜにそのような1970年代に巨額の地方財源の不足が補填されえたのかについては、地方財政計画や地方財政対策のルールそのものが自治省に有利であるとする北村【2009】による政治学からの論究がある。

図1 地方財政計画と地方交付税の算定の関係



注）網部分は特定財源及び特定財源を充当する経費。

地方財政計画（歳出）の「その他」には、「不交付団体の水準超経費」という、具体的な歳出分野のない項目も含まれる。

出所）岡本【1995】94ページに一部筆者が加筆修正した。

ず生産が非効率になること、第三にソフトな予算制約問題として、地方自治体の非効率な運営が事後的に救済されることから効率的運営を行う誘因とならないことが示している。そのうえで、新しい制度改革については、地方交付税と国庫支出金を「ブロック補助金」と「水平的財政移転」に分け、前者の用途を「基礎サービス」（ナショナル・ミニマムを想定していると思われる）に限定することで国の事後的裁量を少なくすることなどを提案している。

ここで注目しておきたいのは、地方税の扱いである。赤井らの主張の要点は、いかに地方税を財源保障の守備範囲からはずすかということである。地方税の負担水準はサービス水準とリンクさせるべきということは理論的には首肯できるが、現実の日本の地方財政制度はそうっていないのである。教科書的には一般財源として考えられる地方税であっても、地方財政計画としてはその用途が想定されているのであり、その全額が本稿でいう「自由な」財源ではない。

さて、本節の課題である、決算計画かい離についてみてみよう¹²⁾。

2000年代初頭の三位一体改革前後の地方財政改革論議のなかで、地方財政計画と決算のかい離が指摘された。それは、地方財政計画で歳出として予定され、したがってその財源は地方交付税でまかなうとされた経費¹³⁾が、現実の決算では支出されていないことを問題と

12) 地方財政計画と決算のかい離について実証的に分析したものに、中井英雄【1999】、平岡和久・森 裕之【2005】などがある。

13) 谷垣禎一（当時、財務大臣）「当面の地方財政計画の改革について」（<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1022/item9.pdf>）では、こうした過大計上が、7～8兆円あるとされている。

するものである。これについては、総務省からの反論がなされた¹⁴⁾。三位一体改革と平行して、地方財政計画で計上された投資的経費が経常経費に充当されているという批判については、地方財政計画と決算の一体的かい離の是正がはかられてきた。

そこで、あらためて地方財政計画と普通会計決算（純計）の比較を歳入項目別に行うこととしたい。毎年の『地方財政要覧』（総務省自治財政局財政課内の地方財政制度研究会編集）に「地方財政計画と決算の比較」という表が掲載されており、「地方財政計画額（①）」と、修正試算と決算との計上方法の差異を考慮した「修正後計画額（②）」が掲載されている。さらに、「決算額（③）」と、前年度からの繰越と次年度への繰越と計画との計上方法の差異を考慮したうえで計画対象外を控除して、「再修正後決算額（④）」を求めている。図2と図3は、この④と②の比率を経年的に見たものである¹⁵⁾。

まず、歳入を見ていくと（図2）、歳入全体のかい離は、最大幅の90年代初頭で10%程度をみせたが、以後低減していき、2000年度以降は、1～2%程度のかい離幅となっている。

かい離割合の大きな項目は、使用料・手数料と雑収入である。ただし金額で見ると、自治体からのなにかのサービス提供に対する対価である使用料・手数料は1.3倍から1.5倍のかい離であり（2000年度で地方財政計画での計上は1兆5,000億円程度）、住民や企業が地方財政計画の想定以上に負担していることが見てとれる。また、雑収入は地方財政計画では5兆円規模であり、かい離幅も大きい（分担金・負担金や寄附金が影響しているものと思われる）。両方合わせて数兆円程度の収入決算の超過となっている。元資料では年度間調整を行っていると思われるので、積立金や繰入金、繰越金は影響していないと考えられる。

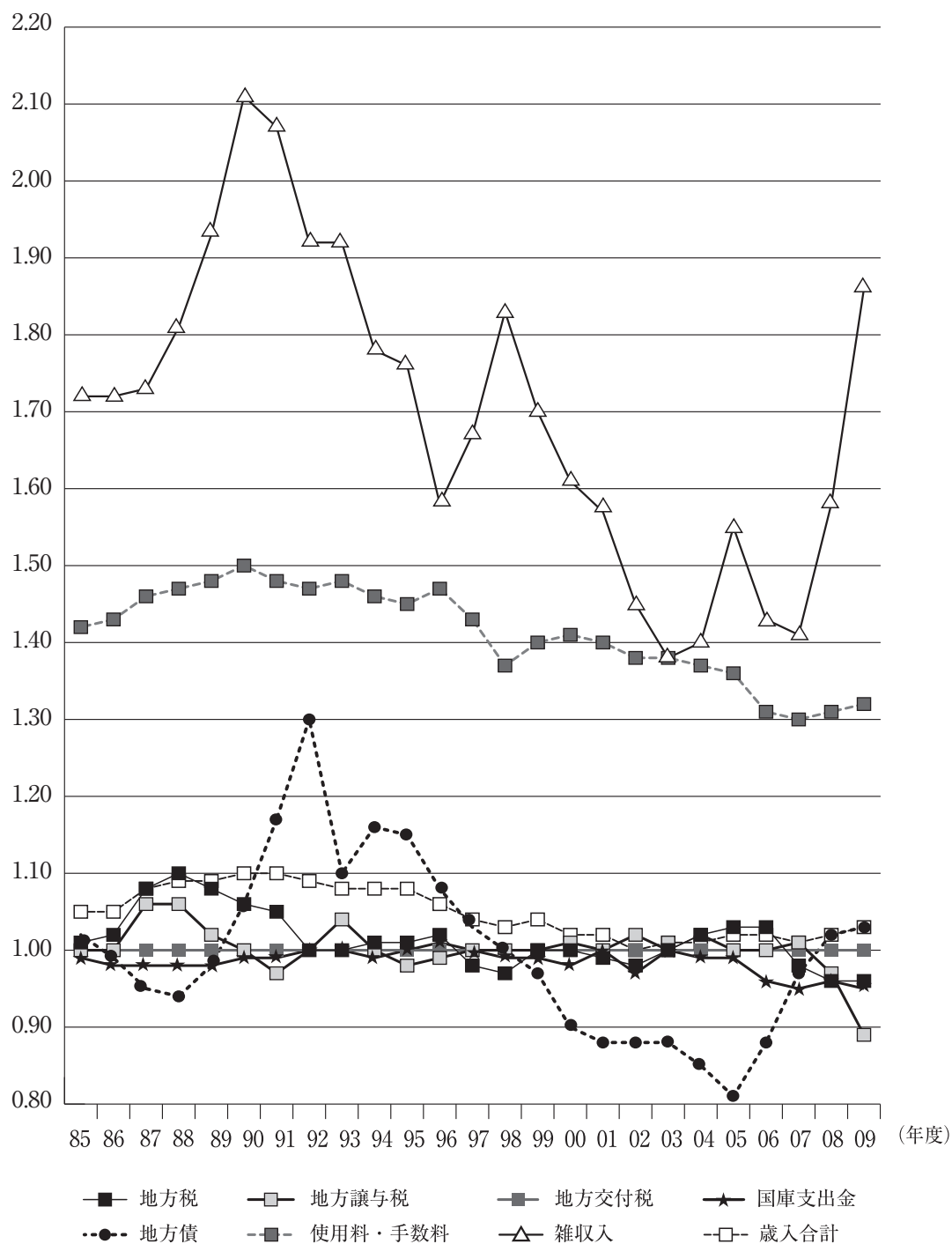
金額で最大の収入科目である地方税については、地方財政計画には含まれない法定外税や超過課税を控除するとされており、図2のように90年代当初のバブル景気の時期には10%弱2兆円程度の歳入超過となっていたが、90年代中盤以降、ほとんど計画・決算のかい離は見られない。リーマンショックの影響をうけた2007年度以降のように決算が計画を下回っている年度もある。

地方債については、92年度をやまにした大幅かい離が見られるものの2000年代にはいると、計画より大幅に地方債発行が少なくなる。三位一体改革以降、「計画・決算のかい離是正」がはかられた2005年度をタニにして再び一致してくる。21世紀初頭には、投資的経費を削り一般行政経費を確保したとされ（だから計画・決算のかい離が求められた）、じっさいに投資的経費の原資たる地方債は、発行額を地方財政計画より大きく落としたのであるが、08

14) 麻生太郎（当時、総務大臣）「谷垣議員提出資料に対する見解」（<http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/1022/item10.pdf>）。

15) 「修正試算」の具体的な方法は記されていない。また「計画対象外」という欄も、歳入科目のうち地方税については超過課税分だろうと想定されるが、歳出分にもかなりの金額が計上されており、ここでも具体的な計算方法は不明である。なお、足立【2005】においても地方財政計画を修正して比較したとされるが、その方法は明らかにされていない。

図2 地方財政計画と決算のかい離の推移（歳入）



出所)『地方財政要覧』各年度版から作成。

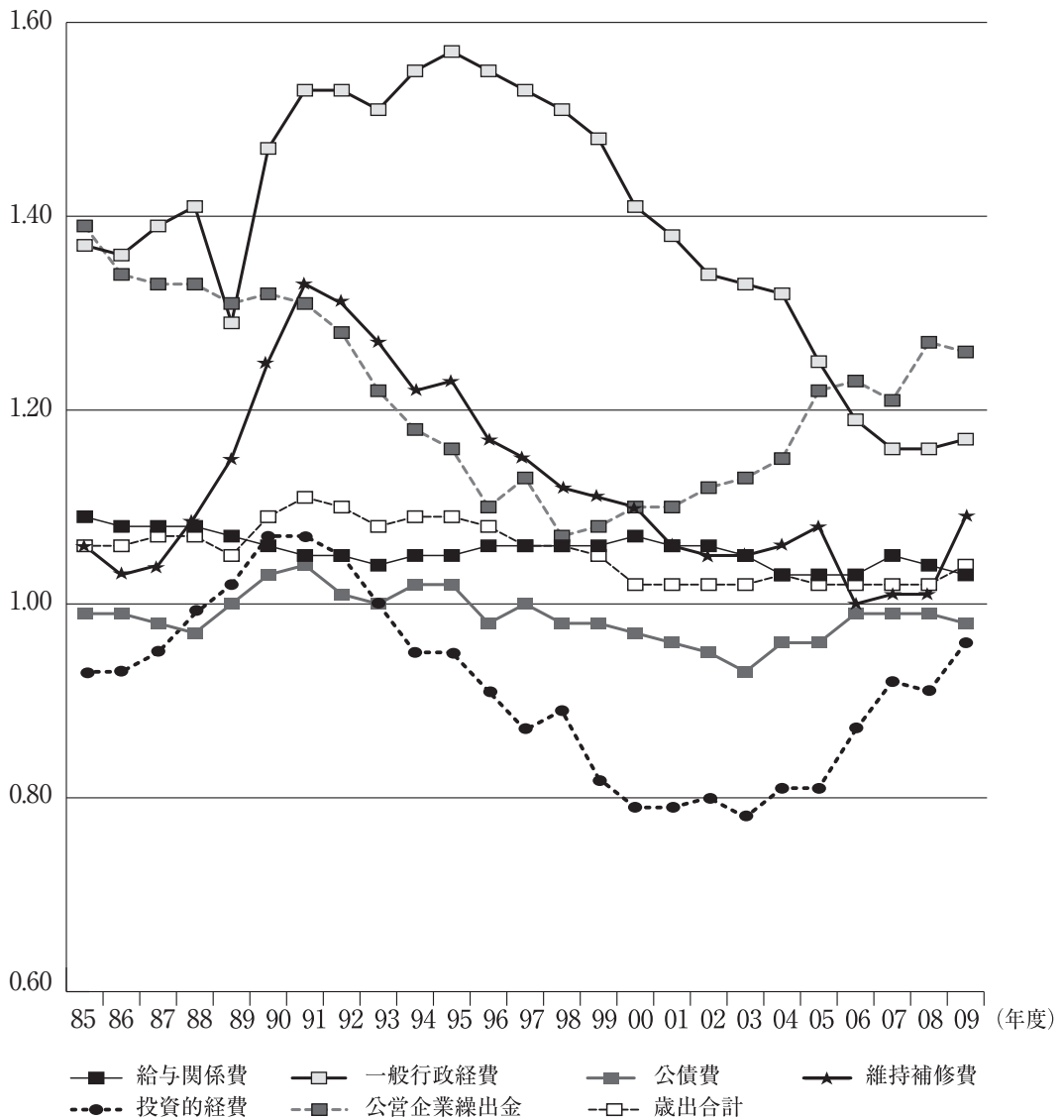
年度以降、計画・決算のかい離はなくなっている。

歳入科目としては、決算計画のかい離はなくなっているといえよう。

続いて、決算（歳出）について見てみる（図3）。

まず、歳出総額は、図2の歳入総額と同様、90年代前半に10%の決算超過が見られ、その後低減していき、2000年度以降は、2%程度の決算超過となっている。科目別に見ると、一般行政経費で決算が計画を上回る状況が常態化しており、その一方、投資的経費では決算

図3 地方財政計画と決算のかい離の推移（歳出）



が計画を常に下回っている（90年代前半に、決算が計画を上回る時期がわずかにあるだけである）。歳入で地方債については決算計画かい離の是正がはかられたということを見てきたが、歳出においても、投資的経費のかい離是正は図られたが、一般行政経費については、かい離是正の効果は見られるものの、近年にいたっても20%の決算超過となっている（金額では、5～6兆円）。なお、三位一体改革前の90年代後半から、一般行政経費のかい離幅が縮小傾向であることに注意しておきたい。後で見るが、地方交付税において、90年代前半に地域づくり事業費などが計上され、実態として「自由な財源」として活用できたものが、中葉以降縮減していく過程と重なっている。

2000年以降、公営企業繰出金（地方財政計画では2002年には3兆2,000億円程度であったものが、近年2兆6,000億円程度にまで下がっている）については、大幅に決算が計画を上回るものとして、かい離するようになっている。公営企業繰出金のうち、病院事業や鉄道事業等の建設費にかかる地方債の償還費については計算可能であり、法定内繰入として制度設計されているから、国民健康保険や介護保険、後期高齢者医療保険などの福祉・医療的な特別会計への繰出金がおそらく計画以上であることが、影響しているものと思われる。

給与関係費は、90年代当初は7～8%のかい離幅であったのが、90年代中葉に4～5%に下がり、2000年度あたりで再び7%を記録するが、近年は4～5%のかい離幅である。維持補修費は90年代前半はかい離幅が大きい、地方財政計画では1兆円程度の規模であり、金額的にはそれほど大きくない。

本節では、計画・決算のかい離について検討した。2000年代にはいって、三位一体改革の中で、決算計画のかい離の是正が声高に主張され、とりわけ投資的経費にかかわっての是正は大きく図られ、ほぼゼロに近づいた。その一方、一般行政経費のかい離は是正は少しされたものの近年でも20%程度、金額では5～6兆円程度のかい離幅が見られる。公営企業繰出金についても、2兆円程度のかい離幅が見られ、歳出のかい離の主要な構成要因となっている。その財源は、近年では投資的経費を流用したのではなく、地方税等の主要な財源の超過ではなく、使用料・手数料の収入超過や、雑収入（歳入科目としては、分担金・負担金、寄附金、諸収入があたり）などの雑多な収入をかき集めているのである。

2. 留保財源の検討

本節では、教科書的には「自由な」財源と考えられる地方税、とりわけ、留保財源について検討する。

地方財政計画上、標準的な地方税収のうち25%は、基準財政収入額に算定しない留保財源とされる¹⁶⁾。留保財源が存在する理由については、第一に、地方団体のあらゆる財政需

16) 2002年度までは、都道府県の留保財源率は20%であったが、以後、市町村と同様に25%となった。

要を完全に捕捉することは不可能であること、第二に、財政需要以外の独自の施策を行うための財源的余裕が皆無となるとともに、地方税の税源培養の意欲を失わせるおそれがある、とされている¹⁷⁾。また、「税金が多い団体は、一般的には経済活動が活発であり、それに基づいてのより多くの行政ニーズの発生が考えられる（例えば、昼間流入人口が多いことに伴う清掃費をはじめとする都市的財政需要）¹⁸⁾」ことも理由としてあげられている。

留保財源の金額的な推移（地方財政計画ベース）について見たのが表1である。近年では8兆円程度の水準で留保財源は推移している。留保財源は自治体が独自政策を実施するための財源だと考えられていることが多いが、図1で見たように、地方財政計画上は収支は相等しているから、なんらかの支出が想定されているのである。

表1 留保財源の規模の推移

単位：億円

	1990年度	1995年度	2000年度	2005年度	2010年度
留保財源額	74,383	81,417	82,050	87,186	80,993
都道府県分	29,791	27,558	26,595	32,307	28,683
市町村分	44,592	53,859	55,455	54,879	52,310

注) 都道府県分については、出所資料の「都道府県別（項目別）基準財政収入額」で、税項目別に、標準税収と基準財政収入額が掲載されているので、その差額を計上した。市町村分については、基準財政収入額を100/75することで標準税収を試算し、その差額を計上した。

出所) 「地方交付税関係計数資料」各年度版から作成。

留保財源を使うことが想定されている分野は、どういうものだろうか。

まず、留保財源は地方税収のおおむね $1/4$ であるから、税源の大きい都市部の自治体のほうが大きくなる。したがって、いわゆる都市的需要に充当されるべきことが想定されていると考えることができる¹⁹⁾。ところが、都市的需要とは何かという定義は見当たらず、金額を量的に確定することはむずかしい。

たとえば、公立大学運営費が都市的需要にあたるとされている。地方公立大学の基準財政需要額の算定について、医学部と社会科学系学部で異なるという²⁰⁾。なるほど、昭和の時代から地域医療にとりくむ医師養成は必要であり、医学部の運営費を基準財政需要額でまかない、社会科学系学部の運営費の一部は留保財源でもって充てるとは首肯する理由がある。

17) 石原【2000】458ページ。

18) 黒田【2005】16ページ。

19) 東京都は、毎年、「普通交付税の算定結果について」という文書を発表し、基準財政需要額では都市的需要が算定されていないことを表明してゐる。

20) 須原三樹・赤井伸郎「公立大学の財政構造の実証分析」第20回日本地方財政学会報告(2012年5月19日)。同報告に会場からコメントした総務省職員によると、「公立大学運営費については、基準財政需要そのものを低く算定し、留保財源も使って運営を行う制度設計であり、いわば、東京都や大阪府など余裕財源があるところで設置することとしていたが、医学部のように全国的に必要なケースとして国が認めた場合では、必要な額を基準財政需要として財源保障するという考え方である」ようである。

また、地方債にかかわっては、公害防止事業債の償還費も都市的需要とされる。公害防止事業債とは公害防止計画に計上された事業のための地方債で、その償還を基準財政需要額（公債費）で算定するものである。地方部の自治体においても「公害」は発生しているだろうが、それを活用するのは都市部の自治体が多いであろう。2010年度の都道府県の「公害防止事業債」の償還にかかわる基準財政需要額は、総額192億円余りのうち、大阪府34億7,000万円、埼玉県21億9,000万円、愛知県19億8,000万円、東京都19億5,000万円、兵庫県17億7,000万円、千葉県16億円、神奈川県13億円であり、この7都府県の合計は142億円余と全体の4分の3を占めている（市町村分については、都道府県合計でしか数値が公表されていないので、たとえば、宮城県のうち仙台市がどの程度なのかが不明であるが、大都市を抱える都道府県でその数値が高い）。

都市的需要として考えられる分野に、清掃事業もある。「都市部」は昼間人口の排出するごみを処理するが、清掃費の基準財政需要額の測定単位は国勢調査人口（いわゆる夜間人口）であり、補正係数としては、観光入込客を想定して入湯税額でもって態様補正がされるだけである。そうした昼間人口に係わるごみ処理の経費は、留保財源を充当することが想定されているのである。

さて、このような都市的需要のほかに、留保財源を充当することが想定されている大きな要素は、公債費である。

たとえば、平成の市町村合併をすすめた「アメ」としてあげられることの多い合併特例債について、「合併特例債とは、市町村の合併に伴い特に必要となる事業について、合併年度とこれに続く10ヵ年度（平成18年度～平成27年度）に限り、地方財政法第5条各号に規定する経費に該当しないものにもでも充てることができる（充当率95%）ものであり、その元利償還金の70%について後年度において普通交付税の基準財政需要額に算入されるという地方債である²¹⁾」と説明されている。公債費の基準財政需要額の算定にあたって、当年度の償還額を測定単位（千円単位）にして、単位費用700円が計上されている。残りの30%は何により財源保障されているのかを考えると、償還額は地方財政計画の支出として計上されている以上、留保財源を充当する以外には考えられない。

ちなみに、公害防止事業債では算入率は50%であり、残りの50%は留保財源から充当される。これに対し、過疎債では算入率は70%、辺地債では80%であり、留保財源からの充当はより少なくなるよう制度設計されている。これは、留保財源の少ない地域の自治体で起債されることが想定されるからであろう。なお、災害復旧事業債については、その性質上、都市部・地方部に偏りなく発生するだろうことをふまえ、算入率は95%となっている。

そこで、基準財政需要額の中で、「公債費」としてどの程度計上されているかを見たのが、

21) 総務省「合併特例債等の考え方」<http://www.gappei-archive.soumu.go.jp/db/02ao/2-17oi/state/tokurei.pdf>
この70%のことを「算入率」という。

表2である。各年度の「公債費」の基準財政需要額の合計額は資料に掲載されているので、「充当率」で考慮して、留保財源からの負担すべき額として想定されているものを試算したものである。なお、単位費用の増加として基準財政需要額として算定されるものもあるだろうが、正確な積算根拠は公表されていないので推計には限界がある（単位費用化すると、起債をしていない自治体でも増額の恩恵にあずかることができる）。このように、公債費に充当している金額は年々増加しており、90年代は都道府県と市町村合わせて7,000～5,000億円だったのが、近年では2兆円規模になっている。

とくに財源対策債の占める比重が高い。財源対策債とは「H6からH16まで各年度の財源対策のために当該年度において発行を許可された地方債」であり、景気対策のために地方自治体が公共事業を行いやすくするよう誘導する手段であった。とはいえ、その償還の充当率は50%とされており、半分は留保財源、したがって自治体の「持ち出し」なのである²²⁾。

次に、事業費補正について見てみよう（表3）。

表2 公債費にかかる留保財源からの負担額の推移

単位：億円

<都道府県>	算入率(%)	1985年度	1990年度	1995年度	2000年度	2005年度	2010年度
災害復旧費	95	82	97	99	91	68	59
補正予算債償還（H10以前）	80				794	799	508
財源対策債償還費	50			278	4,077	8,163	8,774
公害防止事業債償還費	50	107	139	191	218	198	192
災害復興等債利子支払費	95			15	10	13	2
合 計		189	237	570	5,193	9,244	9,536
<市町村>							
災害復旧費	95	21	26	27	32	25	23
辺地対策事業債償還費	80	124	160	170	184	170	125
補正予算債償還（H10以前）	80				382	407	249
財源対策債償還費	50			61	935	2,175	2,629
地域改善対策特定事業債償還費	80	99	13	145	106	72	36
過疎対策事業債償還費	70	499	684	812	1,003	1,134	1,025
公害防止事業債償還費	50	2,899	3,852	5,101	6,082	5,827	5,439
合併特例債償還費	70				26	26	615
災害復興等債利子支払費	95				47	55	
合 計		3,643	4,736	6,318	8,730	9,844	10,143

注) たとえば、元資料で、都道府県の災害復旧費の基準財政需要額が1,557億円という数値が計上されている。充当率が95%なので、残りの5%（82億円）が留保財源からの負担額として計算した。

なお、財源対策債については、実際の基準財政需要額は起債額の合計を測定単位にして単位費用を80円（母数は1000円）程度で計算される。この80円程度の単位費用は起債時の利率等を勘案して毎年度変わるが、充当率は50と変わらない。四捨五入のため合計があわないことがある。

出所）『地方交付税等関係計数資料』各年度版より作成。

22) それでも、景気対策として、あるいは「ハコモノ」行政として実績となるからとして、あるいは、特別養護老人ホームなどの福祉施設などでは必要に迫られて、公共事業を行った自治体は多い。小西【2012a】では、「財政力指数の低い団体では、非算入公債費が留保財源を上回る、いわばオーバーローンの団体が相当多い」（130ページ）と、財政力の低い自治体で財政逼迫状態であることが示されている。

表3 事業費補正の「裏負担」の規模の推移

単位：億円

	1990 年度	1995 年度	2000 年度	2005 年度	2010 年度
事業費補正・裏負担	14,128	15,460	28,382	28,686	20,322
都道府県分	5,835	4,636	8,804	11,115	6,775
市町村分	8,293	10,824	19,578	17,571	13,547

注) 元資料に、事業費補正の増額が掲載されている。事業債の種類によって、事業費補正の割合が異なるが、ここでは仮に50%として、すなわち事業費補正と同額を「裏負担」しているものとして試算した。

1990 年度分については、事業費分と元利償還分の内訳が記載されていない。

出所)「地方交付税関係計数資料」各年度版から作成。

事業費補正とは、起債の償還にあたって、償還額の一定割合を地方交付税（基準財政需要額）で措置する仕組みで、合併特例債や過疎債のように「公債費」で計上されるものとは異なり、「投資的経費」の補正として計上されるものである。必要な償還額の一定割合を事業費補正として基準財政需要額の計算に含めるものである。かつては、当年度に事業費のうち一定割合を措置するものもあった（表3の注の「事業費分」とはその意味である）。現在は、かつての「投資的経費」は「包括算定経費」として計上されており、正確な数字は公表されていない。

事業費補正は、従来は、都道府県についての河川費といったように「外部性」のある事業で適用されたが、90年代以降、地域づくりの観点から、地総債（地域総合整備事業債）がその対象となり、90年代中葉以降は、景気対策にも動員された。その結果、90年代には都道府県・市町村合わせて事業費補正の総額は1兆円を突破し、2000年度には3兆円弱にまで増嵩した。その後事業費補正の仕組みが公共事業の乱発の原因になっているとして縮小・廃止が決定され、金額としては縮小してきている。それでも2兆円程度の財源が留保財源から公債費に充当されているのである。

本節では、留保財源が本当に「自由な」財源であるかを検討してきた。留保財源は、近年8兆円規模あるが、基準財政需要額において「公債費」として計上されない負担分が2兆円、事業費補正の裏負担が2～3兆円ほどあり、都道府県、市町村あわせて近年では4兆円規模の公債費が留保財源から充当されていることがわかった。留保財源でまかなう都市的需要がどの程度あるのかは不明であるが、都市的需要への対応として、自治体の裁量の結果ではなく、どうしても支出しなければならない費用も相当額ある。都市部の自治体だからといって留保財源といえども「自由な」財源として使える金額はかなり小さいものと想定できる。加えて、近年の「公債費」や事業費補正の増嵩を考えると、「自由」な財源としての留保財源の量は縮小傾向となっているのである。

3. 地方財政計画のなかの自由度

本節では、地方交付税制度のなかに、「自由な」財源がどの程度あるのかについて検討する。地方交付税（基準財政需要額）の算定において、そもそも地方自治体にとっての「自由

な」財源がある程度は計上されているのではないか。地域によって異なる行政需要や住民の状態に応じて地方自治体が政策を展開することを重視する地方自治の立場にたつならば、地方交付税の仕組みのなかに、「自由」な財源が含まれていると考えられる。

まず、地方自治体にとっての自由とは、法令等による国からの義務付けがないものがあげられる。

かつて、井堀ら【2006a】、同【2006b】では、ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは住民が自主的な選択をした結果であり、住民の負担でもってまかなわれることを前提にして、基準財政需要額を検討している。ここでの、「国の義務付け」は、まず、国との関係で義務的な業務に関する部分については国庫負担金が支出されている事業と、警察職員など単独事業でも人員配置が定められているものを合わせて義務的だとしてうえで、その基準財政需要額レベルでの比重は、道府県で24.2%、市町村で18.6%になると試算している。次に、国庫負担金のない国庫補助事業についても、社会資本整備重点計画など国の指導や要請があるものなどが広い意味での国の義務付けだとし、それは、道府県で52.5%、市町村で43.5%になるという²³⁾。なお、総務省は、これに対し、基準財政需要に占める義務的経費の比率を、道府県91.5%、市町村81.4%と反論している²⁴⁾。

たしかに、たとえば義務教育費国庫負担金制度でいえば、地方自治体の負担する3分の2については一般財源を充当せざるをえない。自由に用途を選択できるという教科書的な定義とは異なる²⁵⁾。このように、通常、補助裏と言われる、国庫補助・負担金を充当する部分以外の経費は、一般財源とはいふものの、「自由な」財源とはいえないであろう。

しかし、そもそも、地方財政計画に登載された事業の実施は、地方自治体にとって実施が義務づけられているという意味で、地方財政計画そのものが「国の義務付け」であると考えることができる。そのうえで、当該地域の環境や住民の需要に応じ、全国的に標準と考えられる行政水準を上回ること、もしくは縮減することは、地方自治の本来のあり方である。義務が強いものは、自治体にとっては「自由度」が低く、義務が弱いものは、自治体にとっては「自由度」が高いと考えることができる。

23) 井堀ら【2006a】による。井堀ら【2006b】では分析を精査し、真に法的に義務付けのある業務に係る部分が、道府県で32.44%、市町村で18.82%、事実上義務付けに近い性格を有する部分とあわせると、道府県で46.19%、市町村で29.70%になるとしている。

24) 第8回地方分権21世紀ビジョン懇談会(2006年4月14日)提出資料(http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/pdf/060414_1_2.pdf)。総務省の試算の根拠は、基準財政需要額の算定にあたって試算される標準的な行政経費の計算にあたって、「裁量度合いが少ない」もの(警察や消防、私学助成や公営住宅)、「一定の裁量度合いがある」もの(公民館や文化財保護、中小企業金融)と「その他」(文化・スポーツ振興、農山漁村活性化、庁舎等整備)に分け、前二者を、実質的な義務的経費としている。

25) 拙稿【2011】で指摘したように、教職員配置を国の基準以下にすることや、給与単価の安い非常勤教員を採用することによって、一般財源の負担を少なくするなどの手法をとっている都道府県も近年多くなってきた。

さて、地方財政計画のなかでは、給与費等²⁶⁾とともに、一般行政経費が計上されている。これは、国庫補助負担金を伴うものと、国庫補助負担金を伴わないものに分けられる。後者は、いわゆる単独事業である。単独事業は、かなりの程度自治体の「自由度」が高いと思われる。

そこで、一般行政経費に相当する基準財政需要額に含まれる経費について見ていくこととする。一般行政経費とは、給与費や投資的経費、公債費をのぞく文字通りその他の経費で、地方財政計画の2～3割程度、10～30兆円程度を占めている。

一般行政経費には、補助事業分（国庫補助負担金を伴うもの）と単独事業分（国庫補助負担金を伴わないもの）とがあり、それぞれ半分程度ずつを占めている。前者については、地方自治体の超過負担や上乗せなどの問題がこれまで指摘されているところであるが、「経費の計上は、（略）毎年度国の予算案の確定後、各省庁に対して行っている国庫補助負担金の調査表より積み上げて計上している²⁷⁾」とされ、地方自治体や総務省の裁量は働きにくいものである。

次に、単独事業について見る（表4）が、単独事業といっても、自治体の広範な裁量があるものばかりではない。一般行政経費の単独事業は、「文教、社会教育等の各種施設の運営経費をはじめとして、民生、衛生行政執行のための経費、産業振興のための経費、住民の安全、福祉の増進に要する経費で地方団体が単独で実施するもの及び地方団体の内部管理的経費等²⁸⁾」り、社会福祉系統とその他の一般行政経費をあわせた一般経費のほか、私学助成等という細目で計上されている（表4で「その他の一般行政経費」とは、「私学助成」以下の項目にあてはまらない「その他」である）。このうち半分以上を占める社会福祉系統の単独事業は、国民健康保険や介護保険、後期高齢者医療などの特別会計への繰出金²⁹⁾が該当し、たとえば、介護保険でいえば、給付費の1／2を占める公費負担の50%（都道府県25%、市町村25%）が地方自治体の負担と定められており、自治体の裁量は働かないものである。三位一体改革以前から、国の補助・負担金の一般財源化が行われてきたが、ここでも地方自治体の裁量によってその金額が大きく増減することはあまり想定できない。なお、「国の社会保障関係予算の伸び率等も勘案しながら、地方自治体が地域の特性に応じて単独の福祉施策を充実しうよう所要額を確保している²⁹⁾」とされているように、自治体の独自の福祉施策に充当される財源も想定されている（乳幼児医療助成制度などが該当すると考えられる）。

26) 拙稿【2006b】で指摘したように、地域保健法によって市町村保健師の増員が求められたが（したがって地方財政計画としてもその分の保健師給与費が上乗せされた）、じっさいの配置が自治体によってばらつきがある。あるいは2013年には、国に準じて地方公務員の給与カットが求められたが、すでに多くの地方自治体で国の削減率以上の削減を実施していることなどから、給与費についてもかい離させていることが予想される。

27) 自治省財政課【1978】（『地方財政』78年10月号）90ページ。

28) 自治省財政課【1978】（『地方財政』78年10月号）132～133ページ。次の引用も同書。

29) 自治省局長ら『改正地方財政詳解』1990年度版、213ページ。

このような国から期待される単独事業は、必ずしも福祉系統に限るものではない。表4で見たように、従来からあった、私学助成などのほか、地域づくり経費、地域文化対策、森林・山村対策、地域情報化対策、農山漁村活性化対策、地域スポーツ対策などの多くの項目が90年代には新たに盛りこまれていく。ところが、90年代後半には、社会福祉系統は引き続き増嵩し、中心市街地活性化など新たな省庁連携事業も盛りこまれた一方で、「その他の一般行政経費」や「地域づくり推進事業」が縮小傾向になっていることに注目しておきたい。

表4 地方財政計画のうち、主な一般行政（単独）経費

単位：億円

	85年度	90年度	95年度	2000年度	2005年度	2010年度
合計	56,505	70,216	94,942	108,080	119,737	138,285
一般経費	30,632	37,242	50,893	56,070	58,929	110,477
社会福祉系統	17,459	22,432	33,395	41,880	45,173	
その他の一般行政経費	13,173	14,810	17,498	14,190	13,756	
私学助成	2,399	3,224	4,583	4,973	5,150	(5,392)
公害・環境保全対策	606	651	2,330	2,670	1,900	
リサイクル推進対策					1,185	
へき地医師対策	59	60	217	225		(268) 医師確保
国民健康保険関係経費			1,792	2,273		
特定行政経費	2,264	3,111	4,767	5,422	3,703	2,750
追加財政需要	4,000	5,500	5,500	5,700	5,700	5,700
年度内回収貸付金	13,224	13,224	13,224	15,901	15,901	15,901
年度越回収貸付金	3,057	3,437	4,017	3,957	3,557	3,457
運輸事業振興交付金	180	180	200	262	668	
地域づくり推進		3,300	3,110	2,500	1,675	
国際化対策推進			1,200	1,270		
森林・山村、農山漁村対策			534	1,520	1,598	
農山漁村ふるさと事業			550	720	—	
地域スポーツ振興対策			560	600		
中心市街地再活性化				450		
その他の地域活性化対策					2,272	(100) 定住自立圏
地域文化振興対策			605	680		(435) LD等支援
地域情報化・教育情報化			220	2,233	4,467	
その他の情報化・科学技術振興対策					432	
防災対策強化				218		
国土保全対策				600	600	
地方消費税準備・徴収取扱				96		
沖縄等基地対策				150		
市町村合併推進事業費					3,050	
住基ネット						(333)

注) 2005年度では空白になっている欄は、事業や配分中止もあるだろうが、たとえば「その他の地域活性化事業費」として合算されているように思われる。その金額は合計すると、1兆3,000億円程度ある。2010年度の()は、一般行政経費の内数。

出所)『地方財政計画』各年度版、自治省財政局長ら編著『改正地方財政詳解』各年版、地方財務協会、から作成。

これは、97、98年度の財政構造改革の影響でもある。三位一体改革以前から、国における財政構造改革のなかで、地方財政計画の一般行政経費の一部に縮小傾向が見られるのである。この傾向は、21世紀以降もかわらない。

図3で見たように、地方交付税制度のなかに地域づくり推進がうたわれた時期には、一般行政経費のかい離幅が拡大し、その後地域づくり等の経費が減少傾向になるとともに、一般行政経費のかい離幅も小さくなっていくのである。

表4から金額ベースで見ると、単独事業の合計は85年度の6兆円弱から2000年度の11兆円弱になるなど大きく伸びてはいる。その内訳は、2兆円弱から4兆円余に増えた社会福祉系統を含む一般行政経費と、貸付金1兆円強、および、「その他の経費」（1995年に1兆7,000億円まで増加したが、近年では減少している）に分けられる。

すでに80年代初頭から、「地方の時代」を背景に、公共事業だけでなく単独事業は拡大した。地域づくりを念頭にいた、地域住民の福祉の向上を担う独自の施策が含み、生活環境整備という公共事業も含め地域振興や高齢化社会への対応など地域住民の切迫した要求を反映したものである。そういった、地域の特性に応じて実施される単独事業の経費を措置する必要があるが³⁰⁾、竹下内閣の時に「ふるさと創生事業費」として措置された1億円を嚆矢に、「地域づくり」そのものが、ふるさとづくり事業や地域づくり事業として地方財政計画に登載され（3,000億円超）³¹⁾、このような地域づくりのための単独事業に取り組むことができたのである。

しかし、地方財政計画のなかで一般行政経費のうち、福祉等に充当する経費が増嵩するとともに、税収減少や橋本改革をうけ、その財源としての地方交付税は90年代中葉から縮小傾向に入るのである。投資的経費を流用することでもしのいだが、一般行政経費のかい離幅は縮小傾向になってしまう。

次に、地方財政計画に登載された事業が、地方交付税の算定でどのように算定されているかを試算してみることにしよう。

まず、地方財政計画では、近年では5,700億円ほどある「追加財政需要」は、災害など年度当初において想定できない事業への対応分とされており、特別交付税として交付されるものだろう。また、離島航路や赤字バス路線対応のための運輸事業振興交付金も、該当する地

30) 自治省『地方財政白書』2011年度版、77ページ、では、「地方公共団体は、新ゴールドプランの実施に加え、地域の実情に応じた様々な地域福祉施策を展開するため積極的な役割を果たしているところであるが、今後少子・高齢化がさらに進行していく中で、保健・福祉・医療施策を、一層、一元的・計画的に実施するとともに、地域に密着し住民に即した各種サービスの充実を図っていくことが求められている。そのようななか、地域の特性に応じて実施される単独事業は、大きな役割を果たしており、今後においてもその重要性は増していく」とされている。

31) もっとも、1996年度から98年度の「（第3次）ふるさとづくり事業」において、この経費が地方財政計画上から段階的に縮小されていく（96年度2,500億円、98年度には1,500億円）。拙稿【2006a】参照。

域は特定されているため、特別交付税の対象とされているものと思われる³²⁾。

そこで、毎年の『地方交付税制度解説』から、「その他の諸費」のうち、「他の算定項目では適切に算定されない経費」とされる「一般行政共通経費」を抜き出してみた。

基準財政需要額の算定は、たとえば都道府県の「警察費」では、標準団体（都道府県では人口170万人）における、警察官職員人件費をはじめ必要な事務経費も合わせて、所要行政経費が計算される。そのうち、国庫補助金や使用料・手数料の類を除くと所要一般財源が計算される。これを測定単位（警察費の場合、人口）で除算して、単位費用が求められる。じっさいの基準財政需要額の計算では、この費用に、都道府県ごとの測定単位（この場合、人口）を乗じ、さらに補正係数を乗じて、基準財政需要額が計算される。このような計算を、「警察費」（都道府県）、「消防費」（市町村）、「土木費」、「教育費」、「民生費」、「衛生費」、「その他の行政費」といった行政部門ごとに足し合わせていくのである。したがって、「他の算定項目では適切に算定されない経費」とは、国による義務付けがない、あるいは自治体の「自由度」が高いとも言ってよい。

「その他の行政経費」としては、1985年でいえば、約60億円が標準行政経費として見積もられている。そのうち、「一般行政共通費」は、約2億円である。都道府県分の基準財政需要額の「その他の行政費」の全国合計は5,368億円なので、「一般行政共通費」の全国合計は213億円となる。同様に計算して、1990年度では419億円、1995年度では318億円、2000年度では374億円、2005年度では117億円となった。2009年度からは、「企画振興費」、「その他の行政費」は、投資的経費とともに「包括算定経費」となったが、そのなかで「一般行政共通費」も継続して算定されている。2010年度も同様に標準団体における標準行政経費から試算したところ、1,532億円となった。

都道府県分の基準財政需要額の1%にも満たない水準になってしまったことはともかく、包括算定経費に合算して金額が大きくなることは考えられないから、他の算定項目のなかで、「自由」な財源が含まれているように思われる。この部分の精査は、他日を期したい。

市町村分についても、同様に「その他の行政費」のうち「一般行政共通費」を試算してみたところ、1985年度は889億円、1990年度は844億円、1995年度に166億円と減少する。その後2000年度に409億円、2005年度に1,487億円と増加に転じ、都道府県と同様、「包括算定経費」とされた2010年度には1,031億円となっている。ここでも、市町村分の1%にも満たない金額であるが、金額の上下が激しいので、精査をしたい。

いずれにしても、この程度は地方自治体の自由な財源として、地方交付税制度の中に内包されていると考えられる。近年では3,000億円程度には満たないけれども、「その他の行政費」

32) 離島でいえば、群馬県や長野県のように海に面していない県ばかりではなく、千葉県や茨城県のように離島のない県もある。もっとも、公立大学運営費のように、該当する公立大学をもつ市町村は少ないにもかかわらず、「その他の教育費」の態様補正で措置するケースもある。

にはかつての地域づくり推進費（企画振興費）には及ばないものの段階補正があるので、人口の小さい町村であっても1自治体あたり数千万円台の「自由」な財源として配分されているのである³³⁾。

おわりに

本稿は、集権制を前提としつつも、分権の実態と分権のポテンシャルが高いとする丸山説を前提に、国が定めている地方財政計画を検討することを通じて、地方自治体の分権の実態について定量的な分析を行うことを課題とした。

まず、地方交付税と地方税は一般財源としての性質をもつものの、地方財政計画によって使途に当たる行政内容が「義務付け」されていることを、地方財政計画の構造から検討した。そのうえで、地方財政計画と決算とをかい離させることによる「自由な」財源のねん出については、近年にいたるも、是正されてはいるものの、経常経費（一般行政経費）の決算計画かい離の状況は続いており、その原資は、かつては投資的経費を余らせることであったが、それが是正された近年では、雑収入や使用料・手数料の雑多な科目の収入超過によるものであることを明らかにした。

次に、近年では8兆円規模であり、自由な財源として想定されることの多い留保財源については、公債費に充てる部分が年々増加して4兆円程度食い込んでおり、都市部においても「都市的需要」が含まれることから、使途が「自由な」一般財源としては機能していない部分が大きく、しかも経年的にみれば、「自由」な部分が小さくなっていることを示した。

最後に、地方交付税の制度設計に「自由な」財源が含まれている可能性をさぐった。90年代の「地域づくり事業費」は、地方自治体として行う「地域振興」のための事業のために充当され、かなり自由度が高いものでもあったが、地方交付税の総額の縮減のなかで90年代後半から縮小してしまう。今日では、都道府県・市町村あわせて2,000～3,000億円規模の財源しか「自由な」財源はないようである。

以上見てきたように、地方税や地方交付税という教科書的には一般財源ではあっても使途が限られているという意味では集権制のもとにある日本の国・地方行政関係において、90年代においてはあった地方自治体側の自由度が、公債費圧力の上昇と地方交付税の圧縮過程の中で、自由度そのものが小さくなっていったのである。

本稿で残された課題について触れる。一つは、数量的検証の精度を上げることである。とりわけ、地方交付税に内在していると思われる「自由な」財源についての算定方法を明らか

33) 地域づくり推進費は、地方財政計画として3,300億円、市町村標準団体に1億2,000億円が配当された。段階補正が大きく、4,000人の町村でも7,180万円の基準財政事業額が算定された。現在の「その他の行政費」には、さまざまな補正係数があるが、人口の段階補正で計算すると1万人の町村で4,500万円、4,000人の町村で2,000万円程度となる。

にすることが必要である。また、「都市的需要」についての試算も行えなかった。他日を期したい。今一つは、「自由な」財源の量的な確定をしたうえで、それは、本来の地方自治の発揮すべき水準からの観点での評価を加えることである。たとえば、現在の「自由な」一般財源が3,000億円だという場合、それは十分な水準ではないか、あるいは、90年代は5,000億円だったじゃないかという推量ができたとして、その水準が過大なものか、それでも足りなかったのかについて評価をすることである。

＜参考文献＞

- ・赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治【2003】『地方交付税の経済学』有斐閣。
- ・足立 伸【2005】「国による地方に対する財源保障について」『地方財政（地方交付税）に関する共同研究 最終報告書』<http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kouryu/dt53/dt05.pdf>
- ・天川 晃【1986】「変革の構想—道州制論の文脈」大森・佐藤編著『日本の地方政府』東京大学出版会。
- ・石原信雄【2000】『新地方財政調整制度論』ぎょうせい。
- ・井堀利宏・岩本康志・河西康之・土居丈朗・山本健介【2006a】「基準財政需要の近年の動向等に関する実証分析—地方交付税制度の見直しに向けて—」Keio Economic Society Discussion Paper Series No.06-1。
- ・———【2006b】「基準財政需要に占める「義務的な費用」に関する実証分析」Keio Economic Society Discussion Paper Series No.06-4。
- ・岡本全勝【1995】『地方交付税 仕組と機能』大蔵省印刷局。
- ・金井利之【2006】「地域間平等の行政学」『年報政治学 2006 年 I 巻 平等と政治』木鐸社。
- ・北山俊哉【2011】『福祉国家の制度発展と地方政府』有斐閣。
- ・北村 亘【2009】『地方政府の行政学的分析』有斐閣。
- ・黒田武一郎【2005】「地方交付税制度の財源保障機能をめぐる理論」『地方財務』2005 年 11 月号（通巻 617 号）。
- ・小西砂千夫【2012a】『地方財政のヒミツ』ぎょうせい。
- ・———【2012b】『政権交代と地方財政』ミネルヴァ書房。
- ・椎川 忍【1983】「地方財政計画に関する一考察（中の2）」『地方財務』1983 年 1 月号。
- ・重森 暁【1992】『分権社会の政治経済学』青木書店。
- ・自治省財政課【1978】「地方財政計画の話」（1）～（11）『地方財政』17 巻 1 号，同 3～12 号。
- ・神野直彦【1998】『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- ・中井英雄【1999】「自治体財政危機の需要額対比表分析」『商経学叢』45 巻 3 号。
- ・中島正博【2006a】「地域振興と地方交付税の構造変化」『大学院研究年報（経済学研究科篇）』35 号。
- ・———【2006b】「地域保健法のもとでの保健師増員と地方交付税」『日本地域政策研究』第 4 号。
- ・———【2011】「都道府県教育費（義務教育教員人件費）についての考察」『日本地域政策研究』第 9 号。
- ・平岡和久・森 裕之【2005】「市町村における一般財源の機能分析 地方財政計画—決算一般財源の乖離の検証をつうじて」『高知論叢』83 号。
- ・丸山高満【1989】「日本における政府間財政関係の特質」大島・宮本・林『政府間財政関係論』有斐閣。
- ・Sellers and Lidström, “Decentralization, Local Government, and the Welfare State”, *Governance*, 20 (4) :609-32.

- ・ 総務省地方財政局『地方交付税等関係計数資料』各年版。
- ・ 総務省局長ら『改正地方財政詳解』各年版，地方財務協会。
- ・ 地方交付税制度研究会（総務省地方交付税課内）『地方交付税制度解説（単位費用編）』各年版，地方財務協会。
- ・ ———『同（補正係数・基準財政収入額編）』各年版，地方財務協会。
- ・ 地方財政制度研究会（総務省財政課内）『地方財政要覧』各年版，地方財務協会。
- ・ 地方財政調査研究会（総務省財務調査課内）『地方財政統計年報』各年版，地方財務協会。

The Flexibility of Local Governments in Local Financial Plans

Masahiro NAKAJIMA

Abstract

Relations between the state and local governments in Japan have been described as centralized but with a degree of decentralization. Regarding local taxes and the local allocation tax, which are supposed to be general financial sources that can be freely spent, this paper shows that almost all spending purposes are stipulated in local financial plans compiled by the state and the small portion that can be freely used by local governments has actually been shrinking since the 1990s.